

## **Schriftliche Stellungnahme**

Dr. Johannes Geyer, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Oktober 2020 zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer  
Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Corona-Krise generationengerecht überwinden - Nachholfaktor in der Rentenformel wie-  
dereinführen - BT-Drucksache 19/20195

**siehe Anlage**

DIW Berlin, 10108 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Berlin, den 16. Oktober 2020 |  
Seite 1/6

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 26. Oktober 2020 zum Antrag der FDP „Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor in der Rentenformel wiedereinführen“ (Drucksache 19/20195)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei schicke ich meine Stellungnahme zum Antrag der FDP-Abgeordneten und FDP-Bundestagsfraktion.

Mit freundlichen Grüßen

Johannes Geyer

**Abteilung Staat**  
**Dr. Johannes Geyer**  
*Stellvertretender Abteilungsleiter*

T +49 30 897 89 -258  
F +49 30 897 89 -200  
jgeyer@diw.de

**DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.**

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
*Postanschrift:*  
DIW Berlin, 10108 Berlin  
T +49 30 89789-0  
F +49 30 89789-200  
www.diw.de

*Vorstand*  
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D. (*Präsident*)  
Angelica E. Röhr  
Prof. Dr. Stefan Liebig

*Vorsitzender des Kuratoriums*  
Prof. Dr. Axel A. Weber

*Rechtsform*  
Eingetragener Verein  
Sitz in Berlin  
Amtsgericht Charlottenburg  
95 VR 136 NZ

USt-IdNr. DE 136622485  
Steuer-Nr. 27 640 50519

*Bankverbindungen*  
Berliner Volksbank eG  
*Bankleitzahl* 100 900 00  
*Kontonummer* 8 848 124 002  
*BIC (SWIFT-Code)* BEVODE33XXX  
*IBAN* DE17 1009 0000 8848 1240 02

DB Privat- und Firmenkundenbank AG  
*Bankleitzahl* 100 708 48  
*Kontonummer* 512 366 600  
*BIC (SWIFT-Code)* DEUTDE33XXX  
*IBAN* DE28 1007 0848 0512 3666 00

## **Inhalt des Antrags**

1. Der vorliegende Antrag „*Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor in der Rentenformel wiedereinführen*“ der FDP fordert eine Reaktivierung des Nachholfaktors in der Rentenanpassungsformel. Diese Forderung ist relevant, da die aktuellen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung der Corona-Infektionen voraussichtlich dazu führen werden, dass die Löhne 2020 zurückgehen. Insbesondere betrifft dies die Bruttolöhne und -gehälter nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Das hat nach der Rentenanpassungsformel zur Folge, dass die Renten 2021 (in Westdeutschland) voraussichtlich nicht steigen werden und sich ggf. rechnerisch sogar eine negative Rentenanpassung ergeben kann. Da der Nachholfaktor, der diese Senkung in den Folgejahren mit Rentensteigerungen verrechnen würde, aber bis 2025 ausgesetzt ist, wird diese Anpassung nicht vorgenommen. Im Antrag wird gefordert, diesen Faktor zu reaktivieren, um Rentnerinnen und Rentner stärker an den Kosten der Corona-Krise zu beteiligen.

## **Einordnung**

2. Die Corona-Krise bedingt eine weltweite Wirtschaftskrise deren Ausmaß und weiterer Verlauf heute noch nicht verlässlich abzuschätzen ist. Die Krise wird sich kurz- und mittelfristig auch auf die Finanzen der Rentenversicherung auswirken. Für die Einschätzung der Bedeutung des Nachholfaktors werden die kurzfristigen Dynamiken aber von besonderer Bedeutung sein. Die Unsicherheiten beim Abschätzen dieser Folgewirkungen sind dabei erheblich.
3. Eine Schwierigkeit für die Abschätzung der kurzfristigen Effekte der Wirtschaftskrise ergibt sich aus dem komplizierten Zusammenspiel unterschiedlicher Berechnungsgrößen in der Rentenanpassungsformel (vgl. dazu die Ausführungen in Viebrok (2020)). So gewinnt beispielsweise die Kurzarbeit in der Krise an Bedeutung, hat aber unterschiedliche Implikationen für die unterschiedlichen Durchschnittslohngrößen in der Rentenformel. Der negative Effekt der Kurzarbeit ist stärker bei den VGR-Löhnen ausgeprägt als beim beitragspflichtigen Entgelt der Rentenversicherung, da hier noch Beiträge in Höhe von 80% des wegfallenden Soll-Entgelts gezahlt werden. Zum Zeitpunkt der jährlichen Rentenanpassung liegen die Daten zum beitragspflichtigen Entgelt aber erst für das vorvergangene Jahr vor. Deswegen wird näherungsweise die Änderung der VGR-Löhne zugrundegelegt und mit einem Korrekturfaktor

multipliziert. Mittelfristig führt diese Korrektur dazu, dass die Renten mit dem beitragspflichtigen Entgelt wachsen. Kurzfristig kann es Abweichungen davon geben.

4. Diese Abweichungen können wie in der vorliegenden Krise erheblich sein. So führt der erwartete Rückgang der VGR-Löhne im Jahr 2020 vermutlich zu einer Nullrunde bei der Rentenanpassung 2021 (Westdeutschland). Sollte sich die Wirtschaft 2021 wieder erholen, kann für 2022 der umgekehrte Effekt erwartet werden. Dann werden die VGR-Löhne überproportional wachsen, d.h. stärker als die beitragspflichtigen Entgelte, und es kommt in der Folge zu einer relativ hohen Rentenanpassung 2022. In 2023 könnte es dann wieder zu einer entgegengesetzten Bewegung kommen.
5. Die Krise senkt die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung im Jahr 2020. Die zurückgehenden Beiträge werden 2021 über den Nachhaltigkeitsfaktor dämpfend auf die Rentenanpassung wirken. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird bestimmt durch die Veränderung des Rentnerquotienten und seinem Gewicht (0,25) in der Rentenanpassungsformel. Der Rentnerquotient ist ein standardisierter Ausdruck, der die Zahl der sogenannten Äquivalenzrentner (Rentenvolumen geteilt durch Standardrente) und Äquivalenzbeitragszahler (Beitragsvolumen geteilt durch Beiträge auf Durchschnittsentgelt) ins Verhältnis setzt (zu den statistischen Problemen bei der Festlegung des Durchschnittsentgelts, siehe Viebrok (2020)).
6. Der Lohnfaktor ist auch relevant für die Fortschreibung des Rentenniveaus. Im kommenden Jahr wird es deswegen vermutlich zu einem Anstieg des Rentenniveaus bei gleichzeitig ausfallender Rentenanpassung kommen.
7. Um die kurzfristigen Effekte der Corona-Krise zu simulieren, ist es notwendig Annahmen über diese kleinteiligen interdependenten Prozesse zu formulieren. Erste vorläufige Schätzungen des DIW Berlin zeigen einen ähnlichen Verlauf von Beitragssatz und Rentenniveau wie in Kochskämper (2020). Alle Modellrechnungen zu den kurzfristigen Effekten der Krise sind allerdings mit Vorsicht zu betrachten. Die üblicherweise verwendeten semi-aggregierten Simulationsmodelle zur Abschätzung von Rentenniveau und Beitragssatz haben ihre Stärken eher in der langen Frist, da sie nicht über diesen Detailgrad bei der Modellierung und bei den erforderlichen Daten verfügen. So ist es beispielsweise relevant ob bzw. wann die Haltelinie von 48% effektiv greift, das hätte dann wiederum langfristige Konsequenzen für alle berechneten Größen. Gleichzeitig werden die Berechnungen deutlich komplexer, wenn die Nachhaltigkeitsreserve, die gerade noch relativ gut gefüllt ist, schrumpft und sich eher an ihrer unteren Grenze bewegt. Hier

Seite 4/6

wäre es sinnvoll auf erste Rechnungen der Rentenversicherung zu warten, um die Größenordnung der zu erwartenden Wirkungen auf die Rentenanpassung in der kurzen und mittleren Frist abzuwarten. Dadurch könnte man die quantitative Bedeutung des Nachholfaktors besser einschätzen.

### *Haltelinie und Ausgleichsbedarf*

8. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2018 wurde vereinbart, dass das Rentenniveau der gesetzlichen Rente bei 48% bis zum Jahr 2025 abgesichert werden soll. Dafür sollte die Rentenformel geändert werden. Im RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz (2019) wurden schließlich die Haltelinien bei Niveau (48%) und Beitragssatz (20%) fixiert. Im selben Gesetz wurde festgelegt, dass der „Ausgleichsbedarf“ bis Juni 2026 auf 1,0000 fixiert wird und eine Berechnung in dieser Zeit nicht erfolgt.
9. Der Ausgleichsbedarf steht im Zusammenhang mit der sogenannten Schutzklausel (§68a SGB VI) nach der es zu keiner negativen Anpassung des aktuellen Rentenwerts kommen darf. Ergibt sich bei der Rentenanpassung rechnerisch ein negativer Anpassungsbedarf, wird dieser mit künftigen Rentensteigerungen verrechnet. Künftige Steigerungen werden maximal um 50% gekürzt. Dadurch ist ein einmal erreichter nominaler Rentenwert geschützt. In den Folgejahren dämpft der Abbau des Ausgleichsbedarfs dann aber die Rentenanpassungen. Diese werden grundsätzlich halbiert bis der Anpassungsbedarf abgebaut ist. So folgt die Rentenanpassung in bestimmten Jahren den rechnerischen Änderungen der Rentenanpassungsformel nicht unmittelbar, sondern erst in der mittleren Frist.
10. Dieser Mechanismus greift aktuell nicht. Ein Ausgleichsbedarf wird nicht berechnet, also auch bei künftigen Rentenanpassungen nicht gegengerechnet. Je nachdem wie stark die Rezession in Folge der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ausfallen wird, könnte die Aussetzung des Ausgleichsbedarfs auch eine Wirkung über die Haltelinien hinaus entfalten (Kochskämper 2020; Viebrok 2020). Das Rentenniveau und der Beitragssatz würden dann höher ausfallen als bei einer Reaktivierung des Ausgleichsbedarfs. Grundsätzlich könnte die Entwicklung auch günstiger ausfallen, dann wäre der Unterschied zwischen Reaktivierung des Nachholfaktors und dem geltenden Recht nicht besonders groß (Steffen 2020). Dieser Effekt könnte eintreten, da die Dämpfungsfaktoren der Rentenformel bei einem höheren Niveau als 48%

voll wirken und dazu führen, dass die Renten hinter der Lohnentwicklung zurückbleiben. Sollte dann die Haltelinie zum Tragen kommen, würde dieser Effekt den Effekt des Ausgleichsbedarfs überlagern. Allerdings ist das eine empirische Frage, die sich erst mit dem Vorliegen der entsprechenden Daten abschätzen lässt.

11. Die Idee hinter der Aussetzung des Ausgleichsbedarfs war, den erreichten Stand der Niveausicherung durch die Haltelinie nicht nachträglich zu relativieren. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: *„Der Ausgleichsbedarf wird dabei so geregelt, dass das Sicherungsniveau vor Steuern auch nicht nachträglich durch eine Verrechnung in Frage gestellt wird.“* (BT-Drucksache 19/4668, S.37). Dahinter stand also die Annahme oder Befürchtung, dass ein potenzieller Ausgleichsbedarf nach 2025 im Zweifel wieder angewendet worden wäre. Das hätte eine Dämpfung der dann – nach heutiger Erwartung - ohnehin schwächeren Rentenentwicklung zur Folge gehabt. Im Kern geht es bei der Aussetzung des Ausgleichsbedarfs also auch um das verteilungspolitische Ziel der Niveausicherung in der GRV – implizit auch über 2025 hinaus. Allerdings sollten die Zielsetzungen für die Niveausicherung nach 2025 konkretisiert werden.
12. Ergäbe sich ein Ausgleichsbedarf, bricht die Aussetzung des Nachholfaktors offensichtlich mit der lohnbezogenen Rentenanpassung. Die negative Lohnentwicklung wird dann auch nicht nachgeholt. Im Antrag wird dies als Bruch mit dem Prinzip der lohnbezogenen Rente kritisiert. Dabei ist es wichtig zu beachten, dass die Rentenversicherung grundsätzlich einer politischen Steuerung unterliegt. Regelgebundenheit macht die Rente verlässlich, enthält aber noch keine Aussagen über den Inhalt der Regeln. Man könnte der Kritik am Aussetzen des Nachholfaktors dementsprechend entgegenhalten, dass auch die Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils in der Rentenformel von dem Prinzip der lohnbezogenen Rente abgewichen ist. Auch der Nachhaltigkeitsfaktor führt zu einer Abweichung von diesem Prinzip. Dahinter stehen verteilungspolitische und auch wirtschaftspolitische Zielsetzungen um die in der Demokratie gestritten wird. Offen soll an dieser Stelle bleiben, ob eine andere Regelung als die Aussetzung des Nachholfaktors die Niveaueziele nicht transparenter hätte festlegen können.
13. Entsprechend ergibt sich aus dem Niveaueziel der 48% nicht zwingend ein komplettes Aussetzen des Nachholfaktors. Theoretisch wäre es denkbar, dass man bei einem höheren Rentenniveau diesen Spielraum nutzt, um den Beitragssatz nicht oder nicht so stark zu erhöhen und Steuerzuschüsse begrenzt. Das ist im Kern eine verteilungspolitische Frage.

Seite 6/6

14. Der Vorschlag der FDP erläutert nicht wie der Ausgleichsbedarf bei geltender Haltelinie von 48% auf- und abgebaut werden soll (Viebrok 2020). Und diese Frage weist auch über den aktuellen Anwendungsfall hinaus. Denn Haltelinien werden in unterschiedlichen Zusammenhängen auch für die Zeit nach 2025 gefordert (vgl. Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020)). Für die langfristige Orientierung der Rentenversicherung wäre es deswegen sinnvoll Regeln für den Fall zu entwickeln, dass ein Ausgleichsbedarf bei gleichzeitig geltendem Niveaueziel existiert.
15. Die Krise zeigt eindrucklich, dass die Anpassungsregeln der Rente vereinfacht werden müssen und insbesondere Anpassungseffekte, die sich allein aus datentechnischen, statistischen Gründen einstellen, aber keine besser begründeten strukturellen Ursachen haben, vermieden werden sollten.

## Quellen

- Kochskämper, Susanna. 2020. „Auswirkungen des Rentenpaktes in der Wirtschaftskrise“. IW-Gutachten. IW Köln. [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Gutachten/PDF/2020/INSM\\_Gutachten\\_Nachholfaktor.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2020/INSM_Gutachten_Nachholfaktor.pdf).
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag. 2020. „Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“. Band I-Empfehlungen. <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/Bericht%20der%20Kommission/bericht-der-kommission.html>.
- Steffen, Johannes. 2020. „Viel Lärm um nichts? Reaktivierung des Nachholfaktors bei der Rentenanpassung“. [www.portal-sozialpolitik.de/](http://www.portal-sozialpolitik.de/) (blog). 2020. [http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=nachholfaktor\\_reaktivierung](http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=nachholfaktor_reaktivierung).
- Viebrok, Holger. 2020. „Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie“. *RV Aktuell*, Nr. 5: 113–25.